Backgrounder

BP-157E

The Crown Liability Act: Has It Kept Up With the Times?

Jacques Rousseau

Law and Government Division

October 1986

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

88 00696/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

GOVERNMENT ACTIVITY AND LIABILITY IN TORT 4

A. Legislative and Quasi-Judicial Activities 4
B. Public Services 6
C. Conclusion 8

THE CROWN AND LIABILITY IN TORT 9

A. Cases Decided prior to the 1953 Act 9
B. The 1953 Act 12
C. Conclusion 18

GENERAL CONCLUSION 19

BIBLIOGRAPHY 20

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-2/157E

ISBN 0-660-12446-7

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CROWN LIABILITY ACT: HAS IT KEPT UP WITH THE TIMES?

INTRODUCTION

It is truism to say that governments today are engaged in a host of activities. We may readily conceive of occasions during the course of such activities when individuals might suffer damages, and allege that the federal government has been negligent and is legally liable, and accordingly might claim compensation by bringing an action against the government. Historically, however, it has not always been possible to do this. Under the British law that applies in Canada, the Crown traditionally enjoys immunity from claims "in tort", as it is expressed in common law, or "en responsabilité délictuelle" in civil law. For a long time, anyone who wanted to obtain compensation for damages caused by a prime minister, a minister or a public servant in the exercise of his or her duties had no choice but to bring action against the individual personally, the theory being that the individual who had caused the damage would pay for it out of his or her own pocket.

Crown immunity in this area could be changed only if Parliament intervened and legislated. The first federal statute which provided for a legal remedy against the Crown in tort was enacted in 1887.(1) The circumstances in which this remedy was available were, however, very limited, as we may see in the relevant passage of s. 16 of the Act of 1887, which defined the jurisdiction of the Exchequer Court (now the Federal Court):

---

(1) Supreme and Exchequer Courts Act, S.C. 1887, c. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> 16. The Exchequer court shall also have exclusive original jurisdiction to hear and determine the following matters:
>
> ...
>
> (c) every claim against the Crown arising out of any death or injury to the person or to property on any public work, resulting from the negligence of any officer or servant of the Crown, while acting within the scope of his duties or employment;
>
> ...

Thus there were limits placed on this remedy with respect both to the nature of the damages suffered and to the place where they occurred. Parliament made an important change to this Act in 1938,(2) when the Exchequer Court was given jurisdiction to hear:

> Every claim against the Crown arising out of any death or injury to the person or to property resulting from the negligence of any officer or servant of the Crown while acting within the scope of his duties or employment.

As a result of this amendment, such claims were no longer restricted to activities related to a public work.

The wording of the relevant legislation was changed considerably when the Crown Liability Act (the 1953 Act) was adopted in 1953; it is still the legislation on which liability of the federal Crown in tort is based.(3) The courts, which interpret the will of Parliament, have considered the application of this legislation to specific cases on enough occasions to make it clear that there are problems in interpreting it. Writers who have studied various aspects of the 1953 Act and the decisions of the courts relating to it have varying opinions on the nature of the problem. In some cases, the authors have blamed it on the attitude of the courts, and have urged these to give effect to the clear intent

---

(2) An Act to amend the Exchequer Court Act, S.C. 1938, c. 28, s. 1.

(3) Crown Liability Act, S.C. 1952-53, c. 30; now R.S.C. 1970, c.C-38, in its amended form.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of Parliament as expressed in the Act.(4) On the other hand, some have bluntly expressed their wish to see the 1953 Act at the bottom of the Rideau Canal,(5) arguing that it does not provide any remedy where precedents indicate that such would be available against public authorities such as municipalities. A third group disputes the merit of basing, as is done at present, the liability in tort of the Crown or of any other public authority on the same principles as those of the law of torts applying to individuals. (6)

A thorough review of the questions raised by the 1953 Act would require consideration of which law was applicable (for example, is it the law that pertained in 1953, or the law at the time the damage was caused?), the conditions in which liability attaches, liability for the performance of certain duties, and the procedure to be followed in bringing an action in tort. The most important question is still the scope of government activities that can be the subject matter of an action under the 1953 Act, and it is this aspect that will be dealt with in this study. The Supreme Court of Canada has made a number of important decisions in cases of actions against municipalities. If we take the 1953 Act into consideration, do the principles stated in those cases apply to the federal Crown? In order to answer this question, we must first review the principles enunciated in the cases, and then consider them in the context of the 1953 Act.

---

(4) See, for example, Grégoire Lehoux, "Les difficultés d'interprétation et d'application de la Loi sur la responsabilité de la Couronne ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 29-48.

(5) Yves Ouellette, "La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne fédérale et l'exercice des fonctions discrétionnaires", ibid., p. 67.

(6) David Cohen, J.C. Smith, "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law", Canadian Bar Review, Vol. 64, No. 1, March 1986, p. 1, and in particular section III, "The Inadequacy of the Common Law Principles", p. 24-29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GOVERNMENT ACTIVITY AND LIABILITY IN TORT

A public authority, whether it be a municipality or the federal government, has a number of statutory functions. The form in which these functions are assigned to it by the legislative body may vary: there may be a duty to act, or there may be a discretionary power to act. In both cases, the public authority must, by definition, perform these duties and exercise these powers in the public interest, and not to promote a private interest. It is responsible to the public body that governs it for the proper performance of its functions. Thus, a municipal employee must answer for his acts to the municipal council; a public servant will answer to the government, which is itself responsible to Parliament. Ultimately, the electorate will judge the activities of public authorities. There have been many cases in which the courts have refused to grant redress because they believe that a minister is responsible to the Crown for the performance of a duty,(7) or to Parliament for the exercise of a power.(8) The duties and powers invested in public authorities are therefore distinguished primarily by their public nature. In other words, the context in which public authorities act is different from that in which individuals act. The essential question is, therefore, in what conditions do their activities which are subject to public law, also imply obligations under private law, which would then grant individuals the right to be compensated for damages incurred through the activities of public authorities.

A. Legislative and Quasi-Judicial Activities

In Welbridge Holdings Ltd. v. Corporation of Greater Winnipeg,(9) the Supreme Court of Canada dismissed an action in tort, distinguishing between the legislative and quasi-judicial activities of a municipality, and what it called its business (or "operational") powers.

---

(7) Webster Industries Ltd. v. The Queen et al. (1983), 141 D.L.R. (3d) 564 (F.C. (Trial Division)).

(8) McHugh v. The Queen (1900), 6 Ex.C.R. 374.

(9) [1971] S.C.R. 957.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The plaintiff was a real estate development company which had relied on a zoning by-law when committing significant amounts of money to a project which collapsed when the by-law in question was declared to be illegal and quashed because of a defect in its adoption procedure. The plaintiff claimed that when the municipality adopted the by-law it had the responsibility to make sure that the prescribed procedure was being followed. It also claimed that the municipality had a private law duty to do this, and that, since it had been negligent, it would have to compensate the plaintiff.

Before distinguishing between the various functions of a public authority, the Court made an interesting comment on the object of a legislative activity:

> A rezoning application merely invokes the defendant's legislative authority and does not bring the applicant in respect of his particular interest into any private nexus with the [municipality], whose concern is a public one in respect of the matter brought before it.(10)

The Court then stated its position on the distinction between the various functions of the defendant municipality and the consequences of its actions in tort:

> The defendant is a municipal corporation with a variety of functions, some legislative, some with also a quasi-judicial component ... and some administrative or ministerial, or perhaps better categorized as business powers. In exercising the latter, the defendant may undoubtedly (subject to statutory qualification) incur liabilities ... in tort, including liability in negligence. There may, therefore, be an individualization of responsibility for negligence in the exercise of business powers which does not exist when the defendant acts in a legislative capacity or performs a quasi-judicial duty.
>
> ... A municipality, at what be called the operating level is different in kind from the same municipality at the legislative or quasi-judicial level where it is exercising discretionary statutory authority. In exercising such authority,; a municipality (no less than a provincial Legislature or the Parliament of Canada) may act beyond its powers in the ultimate view

(10) Ibid., p. 967.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> of a Court, albeit it acted on the advice of counsel. It would be incredible to say in such circumstances that it owed a duty of care giving rise to liability in damages for its breach.(11)

B. Public Services

In the 1980s the Supreme Court of Canada decided two cases concerning inspection services established by municipalities: one had to do with public roads and the other with buildings under construction.

In Barratt v. North Vancouver,(12) a cyclist was injured while travelling on a street in the municipality of North Vancouver, when the front wheel of his bicycle fell into a pothole. Section 513 of the Municipal Act(13) provided:

> 513. ...
> (2) The Council may
> (a) lay out, construct, maintain, and improve highways or any portion thereof;
> ...
> (d) clean, oil, and water highways, and provide lighting for highways, and do such other things as are necessary for the safe use and preservation of highways;
> (e) authorize the Engineer or other official at his discretion to temporarily close a highway or part thereof to traffic, during the time work is in progress.

Pursuant to this section, the municipality had instituted an inspection system which provided for each street to be inspected every two weeks. The street on which the accident occurred had been inspected the previous week. The evidence indicated that the pothole had developed after this last inspection. The trial judge concluded that the inspection system was well organized, but found the municipality liable; in his opinion the system was inadequate, since it had not led to discovery of the pothole in time for the necessary steps to be taken to prevent the accident. Martland J., speaking for the Supreme Court of Canada, rejected this view of the duty imposed on the municipality. In his opinion, under the

---

(11) Ibid., p. 968-969.

(12) [1980] 2. S.C.R. 418.

(13) R.S.B.C. 1960, c. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

relevant legislation, the municipality had the power to maintain its streets, but no duty to do so. He found the effect on municipal liability to be as follows:

> In my opinion, no such duty existed. The Municipality, a public authority, exercised its power to maintain Marine Drive. It was under no statutory duty to do so. Its method of exercising its power was a matter of policy to be determined by the Municipality itself. If, in the implementation of its policy its servants acted negligently, causing damage, liability could arise, but the Municipality cannot be held to be negligent because it formulated one policy of operation rather than another.(14)

In a 1984 decision, the majority of the Supreme Court held in City of Kamloops v. Neilson(15) that a municipality was liable for failing to enforce its building standards by-law. The majority held that once the municipality had made the policy decision to provide standards for the construction of buildings within its territory there was an operational duty to enforce the by-law; given this context, the municipality was liable in private law to the purchaser of a house whose foundations did not comply with the by-law in effect and which had deteriorated because of a defect in these foundations.

Although there were variations of opinion between the judges in the majority and the judges in the minority in this case, it must be noted that they agreed on the principles to be applied in determining whether a public authority incurs liability in private law in the exercise of its statutory powers and duties. The method set out by the majority for making this determination requires that two questions be answered:

> (1) is there a sufficiently close relationship between the parties ... so that, in the reasonable contemplation of the authority, carelessness on its part might cause damage to that person? If so,
>
> (2) are there any considerations which ought to negate or limit (a) the scope of the duty and (b) the

---

(14) Barratt v. North Vancouver, [1980] 2 S.C.R. 418, at p. 428.

(15) [1984] 2 S.C.R. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> class of persons to whom it is owed or (c) the damages to which a breach of it may give rise?(16)

According to Wilson J., these questions must be answered by an examination of the governing legislation. On this point, the majority adopted the method proposed by the British House of Lords in Anns v. Merton London Borough Council(17) for categorizing legislation:

> (1) statutes conferring powers to interfere with the rights of individuals, in which case an action in respect of damage caused by the exercise of such powers will generally not lie except in the case where the local authority has done what the legislature authorized but has done it negligently;
>
> (2) statutes conferring powers but leaving the scale on which they are to be exercised to the discretion of the local authority. Here there will be an option to the local authority whether or not to do the thing authorized but, if it elects to do it and does it negligently, then the policy decision having been made, there is a duty at the operational level to use due care in giving effect to it.

In City of Kamloops v. Neilson, the majority categorized the city's decisions respecting the enforcement of its construction by-law as being within the operational level, and found that the city of Kamloops had a duty to ensure that it did not cause damage in the performance of its obligation. Being aware of problems in the foundations of the house in question, the city had not demonstrated due diligence as it had not even examined the possibility of enforcing compliance with the by-law.

C. Conclusion

The three decisions of the Supreme Court of Canada considered here provide us with two basic principles for cases in which a public authority may be held liable in tort. The Supreme Court distinguished between legislative and quasi-judicial functions, on

---

(16) Ibid., p. 10.

(17) [1978] A.C. 728; cited at p. 11 of the judgment of the Supreme Court of Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the one hand, and on the other, functions of a business (or operational) nature. In the former case, private law of liability will not apply. A distinction was also made between the policy decision level and the operational level. Here again, at the policy decision level, private law of liability will not apply. It appears that the Supreme Court has attempted to draw distinctions so that public authorities will be subject to private law of liability only in situations similar to those that arise between individuals; that is, when there is a sufficiently close relationship between the parties. Moreover, the court held that even when such a situation does exist there must be a careful examination of the governing legislation to see whether the private law duty that would normally arise from such a relationship should be limited or rejected altogether.

We should now consider whether the principles we have reviewed here will apply when compensation is claimed from the federal government.

THE CROWN AND LIABILITY IN TORT

The legislation affecting Crown liability before the 1953 Act was adopted was cited in the introduction to this study. The reader's attention is drawn to the decisions of the Courts before the 1953 Act came into effect, which show that the principles in cases involving municipalities, which we have considered above, are not strangers to the question of federal Crown liability. We will therefore make a closer study of the 1953 Act.

A. Cases Decided prior to the 1953 Act

Cases decided before 1953 are remarkable for the consistency of the principles on which they were based.(18) Two decisions, however, are particularly enlightening.

---

(18) For a list of the decisions consulted in preparing this study, see the Bibliography.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In Harris v. The King,(19) the plaintiff's husband had been struck by a train at a level crossing in a city. The plaintiff brought action against the Crown, claiming, inter alia, that its agents had been negligent in failing to place a watchman or gates at the crossing in question. The Court rejected this claim:

> There is always some danger at every crossing, but it is not possible in the conditions existing in this country to have a watchman or gates at every crossing of the Intercolonial Railway. The duty then of deciding as to whether any special means, and, if any, what means shall be taken to protect any particular crossing of the railway must rest with the Minister of Railways, or the officer upon whom, in the administration of the affairs of his Department, that duty falls. If it is decided that certain special means shall be taken to protect the public at any particular crossing, and some officer or employee is charged with the duty of carrying out the decision, and negligently fails to do so, and in consequence an accident happens, then, I think, we would have a case in which the Crown would be liable. But where the Minister, or the Crown's officer under him whose duty it is to decide as to the matter, comes in his discretion to the conclusion not to employ a watchman or to set up gates at any crossing, it is not, I think, for the court to say that the Minister or the officer was guilty of negligence because the facts show that the crossing was a very dangerous one; and that it would have been an act of ordinary prudence to provide, for the public using the crossing, some such protection.(20)

This lengthy passage from Harris v. The King indicates that, at the turn of the century, the courts, implicitly but clearly, were using the distinction between a policy decision and the carrying out of that decision in determining the liability of the Crown in tort.

As well, a majority decision of the Supreme Court of Canada in 1946 in The King v. Anthony(21) provides a clear illustration of another principle we have seen earlier: that an examination of the governing legislation may lead the court to limit or refuse to find any

---

(19) (1904), 9 Ex. C.R. 206.

(20) Ibid., p. 209.

(21) [1946] S.C.R. 569.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

private law duty in the performance of a particular activity. A soldier who was amusing himself by shooting in a barn caused a fire, in the course of which the barn and the animals in it were destroyed. The question before the Court was whether the superior of the soldier in question had a private law duty to the owner of the farm, and had been negligent in failing to prevent the soldier from engaging in the shooting. The majority of the Supreme Court of Canada answered in the negative. Rand J. disposed of the question as follows:

> In the national organization, military and police agencies are necessary for the preservation of the national life and its order. For this purpose, men must, among other things, be entrusted with instruments of danger, and laws, rules and authority are set up to regulate their behaviour. But the duties so arising are essentially for the public interest.(22)

He added:

> The military law is a body of rules by which, among other objects, the possibilities of illegal and injurious action, whether by means of dangerous weapons entrusted to soldiers or otherwise, may be restricted; but it is a proposition which I am unable to accept that persons bearing authority must have regard to private interests before they may safely abstain, in any situation, from exercising it ... . In this case, the sergeant's excuse was that he had to get on with the military movement in which he was engaged. It was in a time of war. Are the courts to sit in judgment on decisions of that sort in a conflict between public and private interests? ... Officers are accountable to military law for failing to exercise authority when exercise is called for; but the penalties prescribed by it for such delinquencies must, I think, be looked upon as the only sanctions intended, and the duties raised as not intended to enure to the private benefit of the citizen.(23)

To summarize, the sergeant, by acting as he did in the circumstances, had perhaps breached his public duty toward the Crown under military law, but military law prevented there being any private law duty to the owner of the barn.

---

(22) Ibid., p. 573.

(23) Ibid., p. 574.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. The 1953 Act

In 1953, as was noted above, the Crown Liability Act was enacted. This Act included a section dealing specifically with Crown liability for damages caused by a motor vehicle owned by it,(24) and with Crown liability attaching to the ownership, occupancy, possession or control of property.(25) However, the most interesting provision for the purposes of our study is paragraph 3(1)(a), a provision of general application concerning the liability of the Crown in tort:

> 3.(1) The Crown is liable in tort for the damages for which, if it were a private person of full age and capacity, it would be liable (a) in respect of a tort committed by a servant of the Crown ...

This section must be read together with subs. 4(2) of the Act:

> No proceedings lie against the Crown by virtue of paragraph 3(1)(a) in respect of any act or omission of a servant of the Crown unless the act or omission would apart from the provisions of this Act have given rise to a cause of action in tort against that servant or his personal representative.

In 1957,(26) the Supreme Court of Canada was interpreting these two provisions as the legislative expression of the principles that had guided it in the 1946 decision in The King v. Anthony. There was therefore no break between the 1953 Act and the earlier legislation. The result is that if the Crown is to be liable in tort it has to be shown that a Crown servant had a private law duty to the person who suffered damage, and that the governing legislation neither limited nor excluded such liability.

Arguments have been advanced to show that the 1953 Act itself contained, in respect of certain federal activities, limitations on the private law duty imposed on the Crown permitting actions in tort for damages suffered. The Crown made these arguments in a case recently heard

---

(24) Subs. 3(2).

(25) Para. (3(1)(b).

(26) The Cleveland-Cliffs Steamship Company et al. v. The Queen, [1957] S.C.R. 810.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

by the Federal Court of Appeal: Baird v. The Queen;[27] they were rejected by the Court. However, it should be noted that Baird v. The Queen was decided on a motion by the Crown for a declaration that the action should be dismissed because the plaintiff had failed to disclose a cause of action. The principles set out by the Court in making its decision on this motion do not provide a definitive decision on the law.

While a number of points of law were discussed in that case, two in particular are relevant to this discussion. First, it was argued that the Crown was not liable in tort when a public power was imposed or conferred directly on a servant of the Crown by the Act. Secondly, it was argued that a minister of the Crown is not a servant of the Crown. It will be recalled that the Court rejected these arguments. The reasons for judgment, however, provide little detail, although a careful study of them and the cases cited confirms that the decision at which the Federal Court of Appeal arrived was correct.

In support of the first point, it was first noted that paragraph 3(1)(a) of the 1953 Act, by using the expression "if [the Crown] were a private person of full age and capacity", limited the cases in which the Crown could be held liable to activities which resembled those of individuals. This argument is not sound for two reasons. First, the 1953 Act uses the same expression when, for example, it is dealing with damages caused by motor vehicles owned by the Crown. This is, in itself, a situation where an individual would be liable in tort. If the expression "if [the Crown] were a private person of full age and capacity" had to be given the meaning put forward in this argument, it would not be necessary to use it in the 1953 Act when it deals with situations like traffic accidents. Secondly, both the cases decided respecting Crown liability in tort dating from before 1953 and the recent decisions of the Supreme Court of Canada on municipal liability in tort have rejected the possibility of imposing a private law duty in respect of activities that have no counterpart among private individuals. It must be recalled that the courts always require that there be a close relationship with the authority that is vested with a public duty or power if there is to be a private law duty

---

(27) [1984] 2 F.C. 160.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

imposed on that authority. For example, in Welbridge Holdings Ltd. v. Corporation of Greater Winnipeg,(28) Laskin J. wrote that the exercise of a legislative power created no private relationship. If we apply the principles found in this decision and in Barratt v. North Vancouver(29) and City of Kamloops v. Neilson(30) we find no implication that the Crown would be found liable in tort in situations which had no counterpart in the private sector.

In this connection, it has also been argued that there can be no Crown liability in cases where the public duty or power was imposed or conferred directly by statute on a public servant; this argument is based on part of subs. 3(6) of the 1953 Act: "Nothing in this section makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of ... any power or authority conferred on the Crown by any statute".(31) This provision, which is clearly intended to limit Crown liability, must be interpreted in light of the principles that applied at the time the 1953 Act came into effect. Thus, in The King v. Anthony,(32) the Supreme Court of Canada distinguished between a situation where there was direct liability and one where there was liability for the actions of third parties: if the duty in question is imposed on the Crown itself, and the Crown gives an instruction to its servant to perform the duty and is negligent in doing so, the Crown is directly liable; if, on the other hand, it is the servant who is negligent in performing the instruction, the Crown is indirectly liable, that is, it is liable for the actions of a third party (the negligent Crown servant). Since the legislation in effect at the time required that it be shown that the servant had himself been negligent, the only possible situation where there would be no liability in tort would be if the Crown itself had been negligent. It will be recalled that the 1953 Act was considered to have

---

(28) See footnote 9.

(29) See footnote 12.

(30) See footnote 15.

(31) The English version of this subsection is the clearer of the two versions.

(32) See footnote 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adopted the principles in The King v. Anthony. Thus it is surprising, at the least, to see that it was recently argued that the 1953 Act applied only to situations in which a public duty was imposed or power conferred directly on a Crown servant by statute.

In addition to these arguments on the legislation, there has also been reference to Australian cases, which, it was argued, held that an employer, specifically the Crown, is not liable for the tortious acts or omissions of its servant in the performance of an independent discretionary function or power imposed or conferred directly on the servant by statute, and not through the instructions of the employer.(33) Careful reading of the cases cited indicates that this was not at all what is meant in these decisions. Thus, for example, in Baume v. The Commonwealth,(34) the Australian High Court examined the public duties and powers that the Customs Act of 1901 imposed or conferred directly on the customs officer, a servant of the Australian Crown, who was alleged to have been negligent. Clearly the High Court found that the Crown was not liable for certain acts of its servant. It must be noted, however, that the Court applied the principle that it is the governing legislation that will determine whether a private law duty is limited or excluded in the exercise of public duties or powers. Thus, for example, it found in this case that certain powers were of a quasi-judicial nature.(35) It is therefore not surprising in these circumstances that it did not find the Crown liable in tort: this is not a situation where there existed a "close relationship". Here again, the decision corresponds to the judgment in Welbridge Holdings Ltd. v. Corporation of Greater Winnipeg.(36) That did not prevent the Australian

---

(33) Summary of the argument by Le Dain J.: Baird v. The Queen, [1984], 2 F.C. 160, at p. 184; in support of this argument, the following decisions were cited: Darling Island Stevedoring and Lighterage Company Limited v. Long (1957), 97 C.L.R. 36 (H.C.); Enever v. The King (1906), 3 C.L.R. 969 (H.C.); Baume v. The Commonwealth (1906), 4 C.L.R. 97 (H.C.); Field v. Nott (1939), 62 C.L.R. 660 (H.C.).

(34) (1906), 4 C.L.R. 97 (H.C.).

(35) Ibid., p. 111.

(36) See footnote 9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

High Court from finding the Australian Crown liable for certain other public duties(37) and public powers(38) imposed or conferred directly on the servant by the Customs Act. As a result, no argument can be built on the basis of the Australian cases.

It remains for us to examine another important point discussed in Baird v. The Queen: whether a Minister of the Crown is a servant of the Crown for the purposes of the 1953 Act.

This question has often been addressed in the cases, particularly in actions in tort against the Crown brought before the 1953 Act came into effect. The legislation in effect at that time, it will be recalled, required the damages to have been caused by a servant of the Crown. The courts sought the answer by examining the governing legislation, in order to determine whether the public duties or powers of the minister in question were such as to give rise to an action in tort. In other words, the courts used the following principle: Parliament gave the courts jurisdiction to hear actions in tort for damages caused by servants of the Crown, but there are situations in which the governing legislation excludes all possibility of such actions; in those cases, it cannot be said that there were damages caused by a servant of the Crown, within the meaning of the legislation that conferred jurisdiction on the courts.

This point is clearly illustrated in The Hamburg American Packet Company v. The King.(39) In that case, it was alleged that the Minister of Public Works had been negligent in not keeping a channel open for navigation. After examining the governing legislation, the court held that in the circumstances the Minister was not a servant of the Crown:

> ... it does not follow that once the Minister has expended money for such a purpose [the dredging of a channel] the Crown is for all time bound to keep such channel clear and safe for navigation; and that for any failure to do so it must answer in damages. It is argued that the section of The Public Works Act to which reference has been made, and the 9th section of

(37) Baume v. The Commonwealth (1906), 4 C.L.R. 97, at p. 115.

(38) Ibid., p. 124.

(39) (1901), 7 Ex. C.R. 150.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> the same Act, which provides that the Minister shall direct the construction, maintenance and repair of all harbours, roads or parts of roads, bridges, slides and other public works and buildings constructed or maintained at the expense of Canada, impose that duty and responsibility on the Minister, and that the Crown is liable for his failure to maintain any public work and to keep it in good repair. With that view I do not agree. I do not think it was the intention of Parliament in enacting The Public Works Act to impose any such obligation or responsibility on the Minister and through him on the Crown. There is an evident intention to provide that when any work of the kind was to be done, it should, in respect of the enumerated works, be done under the discretion of the Minister of Public Works; but I do not think there was any intention to make any such marked and striking departure from well understood rules and principles. The Public Works Act was passed long before The Exchequer Court Act, and it cannot be doubted that it was never intended by any provision occurring therein to subject the Minister in respect of his political action or his discretion, or the Crown's as to the expenditure of public money, to the jurisdiction of any court.(40)

Clearly the judge did not dismiss the action because the minister was not himself a servant of the Crown; clearly also the judge's answer might have been different if the governing legislation had required the minister to maintain the channel in question in good navigable condition. In fact, it is obvious that the existence of a "close relationship" will change the answer to the question.

The same sort of reasoning found in The Hamburg American Packet Company v. The King appears in McHugh v. The Queen,(41) Mavor v. The King,(42) and a number of other cases. The only decision in which the judge's method consisted of asking whether the minister himself could be considered to be a servant of the Crown is McArthur v. The King.(43) This case, however, dealt with a member of the military, and the judge

---

(40) Ibid., p. 178.

(41) See footnote 8.

(42) (1919), 19 Ex.C.R. 304.

(43) [1943] Ex.C.R. 77.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dealt with the status of ministers of the Crown only in passing; his opinion on this point is therefore not an authoritative precedent. In that case, Thorson J. held that the minister was not a servant of the Crown, but rather an adviser to the Crown.(44) However, he based his decision on McHugh v. The Queen and Mavor v. The King, and that is clearly not the basis on which those decisions were made. As well, and it is important that this be noted, when the Exchequer Court some years later again had to decide a case concerning a minister it did not hold to the position that a minister was not himself a servant of the Crown; rather, it examined the governing legislation to see whether it gave the Court jurisdiction over the acts of the minister in question.(45)

Thus no obstacle arises from the status of minister in itself that would prevent a court from considering him or her a servant of the Crown within the meaning of the 1953 Act. Here again, it must be determined whether the act complained of is one for which the Crown may be liable under the Act. In order to make this determination, it must be asked whether there is a close relationship between, for example, the minister of the Crown and the person who has suffered damages, and whether there is in the governing legislation anything that would limit or exclude the imposition of a private law duty.

C. Conclusion

There is no unsurmountable obstacle, in either the 1953 Act itself or the cases on Crown liability before 1953, to a finding that the public duties or powers imposed or conferred on the federal government would give rise to liability in tort, as is the case for other public authorities. This would be true even of ministers. The only possible exclusion would be if the Crown itself were negligent.

---

(44) Ibid., p. 97.

(45) Belleau v. Minister of National Health and Welfare, [1948] ExC.R. 288.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GENERAL CONCLUSION

Does the Crown Liability Act meet the needs of 1986 in the area of negligence in the performance of public duties or powers? On the basis of this study, it is clear that we may say it does. This, however, is far from saying that new action by Parliament on the subject would not be useful. It is significant, in fact, that in 1984 - more than 30 years after the 1953 Act was adopted - there are still urgent calls for the courts to give effect to the clear intent of Parliament.(46) Even if the courts were to hear these calls, they might take years to respond. Parliament can certainly intervene to hasten the process. At the same time, Parliament might also take into consideration the views of those who maintain that 1986 is not the appropriate time.(47)

---

(46) See footnote 4.

(47) See footnote 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHY

TEXTS

Harlow, Carol, Compensation and Government Torts, Sweet and Maxwell, London, 1982. 173 p.

Immarigeon, Henriette. La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada, Wilson et Lafleur, Montreal, 1965? 395 p.

Ouellette, Yves, and Gilles Pépin, Principes de contentieux administratif, 2nd ed., Les Éditions Yvon Blais Inc., Cowansville, 1982. 666 p.

ARTICLES

Archambault, Jean-Denis, "Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 101-130.

Bilson, R.E., "Should City Hall be Worried? City of Kamloops v. Neilson", Saskatchewan Law Review, Vol. 49, 1984-85, p. 345-358.

Bridge, Michael G., "Government Liability, The Tort of Negligence and the House of Lords Decision in Anns v. Merton London Borough Council", McGill Law Journal, Vol. 24, Summer 1978, p. 277-302.

Cohen, David, "The Public and Private Law Dimensions of the UFFI Problem: Part II", Canadian Business Law Journal, Vol. 8, 1983-84, p. 410-437.

Cohen, David, and J.C. Smith, "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law", Canadian Bar Review, Vol. 64, March 1986, p. 1-57.

Craig, P.P., "Compensation in Public Law", The Law Quarterly Review, Vol. 96, 1980, p. 413-455.

Feldthusen, Bruce, "City of Kamloops v. Neilson: A Comment on the Supreme Court's Modest Clarification of Colonial Tort Law", McGill Law Journal, Vol. 30, 1985, p. 539-558.

Goudreau, Mistrale, "L'affaire Jacques Lapierre v. Le Procureur Général du Québec et al. devant la cour d'appel - Commentaire d'arrêt", Revue générale de droit, Vol. 15, 1984, p. 443-475.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Harlow, Carol, "'Public' and 'Private' Law: Definition Without Distinction", The Modern Law Review, Vol. 43, May 1980, p. 241-265.

Klar, Lewis N., "Developments in Tort Law: The 1982-83 Term", Supreme Court Law Review, Vol. 6, 1984, p. 309-324.

Lehoux, Grégoire, "Les difficultés d'interprétation et d'application de la Loi sur la responsabilité de la Couronne ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté; a accéder au statut de personne majeure et capable", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 29-48.

L'Heureux, Jacques, "Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle municipale au Québec", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 131-152.

Macdonald, Roderick A., "Jurisdiction, Illegality and Fault: An Unholy Trinity", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 69-100.

McCallum, Sandra K., "Personal Liability of Public Servants: An Anachronism", Canadian Public Administration, Vol. 27, Winter 1984, p. 611-616.

Moore, W. Harrison, "Liability for Acts of Public Servants", The Law Quarterly Review, 1907, p. 12-27.

Mullan, David J., "Negligence in the Exercise of a Statutory Power", Supreme Court Law Review, Vol. 3, 1982, p. 59-63.

Mullan, David J., "Negligence in the Exercise of Statutory Powers", Supreme Court Law Review, Vol. 7, 1985, p. 39-46.

Ouellette, Yves, "La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne fédérale et l'exercice des fonctions discrétionnaires", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 49-67.

Pelletier, Gaston, "Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'administration publique", Les Cahiers de droit, Vol. 16, 1985, p. 49-67.

Perelle, Paul M., "Negligence Actions Against Government", Administrative Law Journal, Vol. 1, 1985, p. 70-78; Vol. 2, 1986, p. 2-5.

Pigeon, the Hon. Louis-Philippe, "Le texte législatif source de responsabilité extra-contractuelle de l'État", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 17-27.

Shibley, Richard E., "Liability of Public Authorities in Negligence", Torts in the 80s, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, 1983, p. 255-272.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shibley, Richard E., "The Personal Liability of Members of Municipal, Provincial and Federal Governments", Administrative Law Journal, Vol. 1, 1985, p. 56-60 and 62-70.

Tassé, Roger, "Les relations entre l'État et le citoyen, évolution historique, situation actuelle et avenir", Revue générale de droit, Vol. 16, 1985, p. 5-12.

Todd, Stephen, "The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law", The Law Quarterly Review, Vol. 102, 1986, p. 370-402.

CASES

B.D.C. Ltd. v. Hostrand Farms Ltd. [1986] 1 S.C.R. 228.

Baird v. The Queen, [1984] 2 F.C. 160.

Barratt v. North Vancouver, [1980] 2 S.C.R. 418.

Baume v. The Commonwealth, [1906] 4 C.L.R. 97.

Belleau v. Minister of National Health and Welfare, [1948] Ex.C.R. 288.

City of Kamloops v. Neilson, [1984] 2 S.C.R. 2.

The Cleveland-Cliffs Steamship Company v. The Queen, [1957] S.C.R. 810.

Domestic Converters v. Arctic Steamship Line, [1984] 1 F.C. 211.

Enever v. The King, [1906] 3 C.L.R. 969.

Gariépy v. The King, [1939] ExC.R. 321.

Grossman v. The King, [1952] 1 S.C.R. 571.

The Hamburg American Packet Company v. The King (1901), 7 Ex.C.R. 150.

Harris v. The King (1904), 9 Ex.C.R. 206.

Irish Shipping Ltd. v. The Queen, [1984] 2 F.C. 777.

The King v. Anthony, [1946] S.C.R. 569.

The King v. Canada Steamship Lines Ltd., [1927] S.C.R. 68.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The King v. Hochelaga Shipping and Towing Company Ltd., [1940] S.C.R. 153.

Lapierre v. Le procureur général de la province de Québec, [1985] 1 S.C.R. 241.

Mavor v. The King (1919), 19 Ex.C.R. 304.

McArthur v. The King, [1943] Ex.C.R. 77.

McHugh v. The Queen (1900), 6 Ex.C.R. 374.

The Queen v. Saskatchewan Wheat Pool, [1983] 1 S.C.R. 205.

Stanbury v. Exeter Corporation, [1905] 2 K.B. 838.

Tobin v. The Queen (1864), 10 Law Times Reports (n.s.) 762.

Webster Industries Ltd. v. The Queen et al. (1983), 141 D.L.R. (3d) 564.

Welbridge Holdings Ltd. v. Corporation of Greater Winnipeg, [1971] S.C.R. 957.

Étude générale

BP-157F

La Loi sur la responsabilité de la Couronne est-elle à l'heure de 1986

Jacques Rousseau

Division du droit et du gouvernement

Octobre 1986

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

LES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES ET LA RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE ... 4

A. Les activités législatives et quasi judiciaires 5
B. Les services publics 6
C. Conclusion 9

LA COURONNE ET LA RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE 10

A. La jurisprudence antérieure à la Loi de 1953 10
B. La Loi de 1953 12
C. Conclusion 20

CONCLUSION GÉNÉRALE 20

BIBLIOGRAPHIE 21

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-2/157F

ISBN 0-660-92032-8

TRADUCTION

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA LOI SUR LA RESPONSABILITÉ DE LA COURONNE EST-ELLE À L'HEURE DE 1986?

INTRODUCTION

C'est un truisme que de dire que les activités des gouvernements sont multiples. Il est facile d'imaginer qu'à l'occasion, dans le cours de ces activités, des personnes subiront des dommages, prétendront que le gouvernement fédéral a été négligent et est légalement responsable et voudront, en conséquence, réclamer réparation en intentant une poursuite judiciaire contre lui. Historiquement, pourtant, cela n'a pas toujours été possible. La Couronne, dans le droit d'origine britannique applicable au Canada, jouit traditionnellement d'une immunité contre les poursuites dites "en responsabilité délictuelle" dans la terminologie du droit civil, et "in tort" dans celle de la common law. Pendant longtemps, la personne qui voulait obtenir réparation par suite d'un dommage causé par un premier ministre, un ministre ou un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions n'avait d'autre choix que de les poursuivre personnellement, et ces derniers devaient, en principe, payer de leur poche pour les dommages causés par leur faute.

L'immunité de la Couronne en ce domaine ne pouvait être modifiée que par l'intervention législative du Parlement. La première loi fédérale donnant un recours judiciaire contre la Couronne en matière délictuelle remonte à 1887(1). Les circonstances donnant ouverture à pareil recours étaient toutefois très restreintes, comme permet de le

---

(1) Acte des cours Suprême et de l'Échiquier, S.C. 1887, c. 16.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constater la lecture de la partie pertinente de l'article 16 de la loi de 1887, qui définit la juridiction de la cour de l'Échiquier (aujourd'hui la Cour fédérale):

> 16. La cour de l'Échiquier aura aussi juridiction exclusive, en première instance, pour entendre et juger les matières suivantes:
> [...]
> c) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne, ou de dommages à la propriété sur un ouvrage public, résultant de la négligence de quelque employé ou serviteur de la Couronne, pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi.

Les limites imposées aux recours tenaient donc tant à la nature des dommages subis qu'au lieu où ils se produisaient. Le Parlement devait apporter un changement d'importance à cette Loi en 1938(2), la cour de l'Échiquier ayant désormais compétence pour entendre:

> Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne ou de dommages à la propriété, résultant de la négligence de tout employé ou serviteur de la Couronne pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi.

Le recours, désormais, n'était plus limité à des activités liées à un ouvrage public.

Le libellé des dispositions législatives pertinentes a été considérablement modifié à l'occasion de l'adoption, en 1953, de la Loi sur la responsabilité de la Couronne (la Loi de 1953), qui constitue actuellement le fondement législatif de la responsabilité délictuelle de la Couronne fédérale(3). Les tribunaux, interprètes de la volonté du Parlement, ont rendu un certain nombre de décisions concernant son application dans des cas particuliers, suffisamment pour permettre de dire qu'il

---

(2) Loi modifiant la Loi de la cour de l'Échiquier, S.C. 1938, c. 28, art. 1.

(3) Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.C. 1952-53, c. 30; maintenant S.R.C. 1970, c. C-38, dans sa forme modifiée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

subsiste des problèmes quant au sens à donner à cette loi. L'opinion des auteurs ayant étudié divers aspects de la Loi de 1953 et les décisions judiciaires pertinentes varie sur la nature du problème. Dans certains cas, les auteurs ont attribué la situation à l'attitude des tribunaux et les ont pressés de donner suite à l'intention clairement exprimée par le Parlement dans cette loi(4). D'autres, par contre, ont carrément souhaité que la Loi de 1953 "se retrouve au plus tôt au fond du canal Rideau(5)", lui reprochant de ne pas donner de recours dans des circonstances où, en vertu de la jurisprudence, il serait possible d'en avoir contre des autorités publiques comme les municipalités. D'autres auteurs, enfin, contestent le bien-fondé de baser, comme c'est le cas actuellement, la responsabilité délictuelle de la Couronne ou de toute autre autorité publique sur les mêmes principes que le droit des délits applicable entre particuliers(6).

Une revue complète des questions soulevées par la Loi de 1953 impliquerait une discussion au sujet du droit applicable (s'agit-il, par exemple, du droit en vigueur en 1953 ou au moment où le dommage a été causé?), des conditions de mise en oeuvre de la responsabilité, de la responsabilité à l'égard de certaines fonctions, et de la procédure à suivre pour intenter une action en responsabilité. La question la plus significative reste toutefois celle de l'étendue des activités du gouvernement qui peuvent faire l'objet d'un recours en vertu de la Loi de 1953. C'est à cet aspect que sera consacrée notre étude. La Cour suprême du Canada a rendu des décisions importantes dans des recours intentés contre des municipalités. Les principes exposés dans ces décisions s'appliquent-ils, compte tenu de la Loi de 1953, à la Couronne fédérale?

---

(4) Voir, par exemple, Grégoire Lehoux, "Les difficultés d'interprétation et d'application de la Loi sur la responsabilité de la Couronne ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 29 à 48.

(5) Yves Ouellette, "La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne fédérale et l'exercice des fonctions discrétionnaires", ibid., p. 67.

(6) David Cohen, J.C. Smith, "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law", Revue du Barreau canadien, vol. 64, n° 1, mars 1986, p. 1, en particulier la section III: "The Inadequacy of the Common Law Principles", p. 24 à 29.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Pour répondre à cette question, il faut d'abord faire état de ces principes jurisprudentiels, et ensuite les examiner dans le contexte de la Loi de 1953.

LES ACTIVITÉS GOUVERNEMENTALES ET LA RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

Les autorités publiques, qu'il s'agisse d'une municipalité ou du gouvernement fédéral, se voient confier par les lois de nombreuses fonctions. La façon dont le législateur s'exprime pour leur confier ces fonctions varie selon que les lois imposent un devoir d'agir ou confèrent un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'agir. Dans les deux cas, les autorités publiques doivent, par définition, accomplir ces devoirs et exercer ces pouvoirs dans l'intérêt public, et non pour favoriser un intérêt privé. Elles sont responsables de la bonne exécution de leurs fonctions devant les organismes publics de qui elles relèvent. Ainsi, l'employé municipal répondra de ses actes devant le conseil municipal; le fonctionnaire en répondra pour sa part devant le gouvernement, qui lui-même est responsable devant le Parlement. Ultimement, c'est par le corps électoral que sera jugée l'activité des autorités publiques. Les cas sont nombreux où les tribunaux refusent d'accorder un recours parce qu'ils considèrent qu'un ministre est responsable de l'accomplissement d'un devoir devant la Couronne(7) ou de l'exercice d'un pouvoir devant le Parlement(8). Les devoirs et les pouvoirs dont sont investies les autorités publiques se caractérisent donc avant tout par leur nature publique. Autrement dit, le contexte dans lequel les autorités publiques agissent est différent de celui dans lequel les particuliers sont placés. Toute la question est alors de déterminer dans quelles conditions leurs activités, soumises au droit public, pourront également donner lieu à la création d'obligations de droit privé, comme dans le cas des particuliers, auquel cas ces derniers disposeront alors d'un recours pour être indemnisés des dommages qui leur ont été causés par les activités des autorités publiques.

---

(7) Webster Industries Ltd. c. The Queen et al., (1983) 141 D.L.R. (3d) 564 (C.F., 1re inst.).

(8) McHugh c. The Queen, (1980) 5 P.C.E. 374.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Les activités législatives et quasi judiciaires

Dans l'affaire Welbridge Holdings Ltd. c. Corporation of Greater Winnipeg(9), la Cour suprême du Canada a rejeté un recours en responsabilité délictuelle en faisant une distinction entre les activités législatives et quasi judiciaires d'une municipalité et ce qu'elle a appelé ses pouvoirs relatifs aux affaires (ou le niveau des "opérations"). La demanderesse était une entreprise de développement immobilier qui, se basant sur un règlement de zonage, avait engagé des sommes importantes dans un projet qui tomba à l'eau lorsque le règlement en question fut déclaré illégal et annulé à cause d'un vice dans la procédure d'adoption. Elle prétendait que la municipalité, lors de l'adoption de son règlement, devait s'assurer que la procédure prescrite était suivie. Elle prétendait également que la municipalité avait à cet égard une obligation de droit privé, et, ayant été négligente, devait par conséquent l'indemniser.

Avant d'exposer la distinction à faire entre les différentes fonctions d'une autorité publique, la Cour a fait une remarque intéressante sur le but poursuivi dans le cadre une activité législative:

> Quand une demande de nouveau zonage est présentée, seule l'autorité législative de la défenderesse est invoquée et aucun lien privé, quant à l'intérêt particulier du requérant, n'est créé entre celui-ci et la [municipalité] qui étudie l'affaire dont elle est saisie du point de vue de l'intérêt public(10).

Plus loin, la Cour expose son point de vue sur la distinction à faire entre les diverses fonctions de la municipalité défenderesse et les conséquences à en tirer en ce qui concerne sa responsabilité délictuelle:

> La défenderesse est une municipalité ayant des fonctions diverses, certains législatives, certaines qui comportent aussi un élément quasi judiciaire [...] et certaines administratives ou ministérielles, auxquelles la désignation de pouvoirs relatifs aux affaires convient peut-être mieux. En exerçant ces

(9) (1971) R.C.S. 957.

(10) Ibid., p. 967.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> derniers, la défenderesse peut sans aucun doute (sous réserve des conditions imposées par la loi) encourir une responsabilité [...] délictuelle, y compris une responsabilité pour négligence. Par conséquent, il peut y avoir une responsabilité individuelle pour négligence dans l'exercice des pouvoirs relatifs aux affaires, qui n'existe pas lorsque la défenderesse agit en qualité de législateur ou remplit un devoir quasi judiciaire [...]
>
> Au niveau qu'on pourrait appeler celui des opérations, une municipalité n'est pas la même qu'au niveau législatif ou quasi judiciaire, où elle exerce un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Elle peut alors (tout comme une législature provinciale ou le Parlement du Canada) excéder ses pouvoirs, ainsi que le penserait finalement un tribunal, bien qu'elle ait suivi le conseil d'avocats. Dans ces circonstances, il serait inconcevable qu'on puisse dire qu'elle a une obligation de diligence qui entraîne sa responsabilité si elle y manque(11).

B. Les services publics

Deux décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les années 1980 concernent les services d'inspection créés par des municipalités, l'un des routes publiques, l'autre des bâtiments en construction.

Dans l'affaire Barratt c. North Vancouver(12), un cycliste s'était blessé lorsque, pendant qu'il circulait dans une rue de la municipalité de North Vancouver, la roue avant de sa bicyclette s'était coincée dans un nid-de-poule. L'article 513 de la Municipal Act(13) prévoyait ce qui suit:

> 513.(2) Le Conseil peut
> a) faire le tracé, construire, entretenir et améliorer les rues ou une partie de celles-ci;
> [...]
> d) nettoyer, huiler et arroser les rues, assumer leur éclairage et faire tout ce qui est nécessaire pour la sécurité sur les rues et pour leur conservation;

---

(11) Ibid., p. 963-969.

(12) [1980] 2 R.C.S. 418.

(13) R.S.B.C. 1960, c. 255.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> e) autoriser l'Ingénieur ou tout autre responsable, à sa discrétion, à fermer temporairement une rue ou une partie de celle-ci à la circulation, ou à diriger la circulation, pendant que des travaux y sont effectués.

En vertu du pouvoir prévu à cet article, la municipalité avait mis sur pied un système d'inspection selon lequel chaque rue était inspectée toutes les deux semaines. La rue sur laquelle l'accident est survenu avait été inspectée une semaine auparavant. Selon la preuve, le nid-de-poule s'était formé après cette dernière inspection. Le juge de première instance, bien qu'il en soit arrivé à la conclusion que le système d'inspection était bien organisé, a reconnu la municipalité responsable parce que, selon lui, ce système était inadéquat puisqu'il n'avait pas permis de découvrir le nid-de-poule à temps pour prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'accident. Le juge Martland, au nom de la Cour suprême du Canada, a rejeté cette façon de voir les obligations qui incombaient à la municipalité. Selon lui, la municipalité avait, en vertu de la législation pertinente, le pouvoir mais non l'obligation d'entretenir ses rues. Il en tire les conséquences suivantes en ce qui a trait à la responsabilité de la municipalité:

> À mon avis, il n'existe pas d'obligation semblable. La Municipalité, un corps public, a exercé son pouvoir d'entretenir Marine Drive. La Loi ne l'obligeait pas à le faire. La méthode qu'elle a choisie pour exercer ce pouvoir est une question de politique qu'il lui appartient de déterminer. Si, dans l'application de sa politique, ses employés avaient agi de façon négligente, causant des dommages, sa responsabilité aurait pu être engagée, mais on ne peut juger que la Municipalité a été négligente parce qu'elle a élaboré une politique d'entretien plutôt qu'une autre(14).

Dans une affaire décidée en 1984, Ville de Kamloops c. Nielson(15), la majorité de la Cour suprême du Canada a reconnu la responsabilité d'une municipalité pour ne pas avoir fait appliquer son règlement concernant les normes de construction immobilière. Une fois que la municipalité avait pris la décision politique de prévoir des normes pour la

(14) Barratt c. North Vancouver, (1980) 2 R.C.S. 418, p. 422.

(15) (1984) 2 R.C.S. 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

construction d'immeubles sur son territoire, l'application de ce règlement, selon la majorité, était du domaine de l'exécution; dans ce contexte, la municipalité encourait donc une responsabilité de droit privé à l'égard de l'acheteur d'une maison dont les fondations n'étaient pas conformes à la réglementation en vigueur et qui s'était détériorée à cause d'un défaut dans les fondations.

Indépendamment des divergences de vues entre les juges majoritaires et les juges minoritaires dans cette affaire, il faut retenir qu'ils s'accordent sur les principes auxquels il faut recourir pour déterminer si, dans l'exercice de ses pouvoirs et devoirs statutaires, une autorité publique encourt une responsabilité de droit privé. La méthode pour ce faire, telle qu'exposée par la majorité, nécessite qu'on réponde aux deux questions suivantes:

> 1) y a-t-il des relations suffisamment étroites entre les parties [...] pour que les autorités aient pu raisonnablement prévoir que leur manque de diligence pourrait causer des dommages à la personne en cause? Dans l'affirmative,
>
> 2) existe-t-il des motifs de restreindre ou de rejeter a) la portée de l'obligation et b) la catégorie de personnes qui en bénéficient ou c) les dommages auxquels un manquement à l'obligation peut donner lieu(16)?

Il faut, de poursuivre le juge Wilson, répondre à ces questions en fonction de la législation applicable. A cet égard, la majorité adopte la classification des lois proposée par la Chambre des lords de Grande-Bretagne dans l'arrêt Anns c. Merton London Borough Council(17):

> 1) les lois qui confèrent le pouvoir de porter atteinte aux droits des personnes; dans ce cas, généralement, aucune action ne peut être intentée pour les dommages causés dans l'exercice de ce pouvoir, sauf si les autorités locales ont fait ce que la législature leur permettait de faire, mais de façon négligente;

---

(16) Ibid., p. 10.

(17) (1978) A.C. 728; cité à la page 11 du jugement de la Cour suprême du Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> 2) les lois qui confèrent des pouvoirs mais laissent l'étendue de leur exercice à la discrétion des autorités locales. Dans ce cas, les autorités locales ont le choix de faire ou de ne pas faire ce qui leur est permis, mais si elles choisissent de le faire et qu'elles le font de façon négligente, la décision de politique ayant été prise, il existe alors une obligation de faire preuve de diligence raisonnable en la mettant à exécution.

Dans l'affaire Ville de Kamloops c. Nielson, la majorité a classé les décisions de la ville relatives à l'application de son règlement de construction dans le domaine de l'exécution et a déclaré que la ville de Kamloops, en s'acquittant de son obligation, devait veiller à ne pas causer de dommages. Connaissant les problèmes de fondations de la maison en cause, la ville n'a pas fait preuve de diligence raisonnable en n'examinant même pas la question des mesures d'application à prendre pour faire respecter son règlement.

C. Conclusion

Les trois décisions de la Cour suprême du Canada que nous venons d'analyser permettent de dégager deux axes en ce qui concerne les cas où une autorité publique peut être poursuivie en responsabilité délictuelle. La Cour suprême fait une distinction entre les fonctions législatives et quasi judiciaires d'une part, et les fonctions relatives aux affaires (ou aux opérations) d'autre part. Le droit privé de la responsabilité ne trouve aucune application dans le premier cas. Elle fait également une distinction entre le niveau de la décision politique et le niveau de l'exécution. Là encore, au niveau de la décision politique, le droit privé de la responsabilité ne trouve aucune application. En ce sens, il nous semble que la Cour suprême a tenté d'établir des distinctions de sorte que les autorités publiques ne soient soumises au droit privé de la responsabilité que dans les situations assimilées à celles qui existent entre les particuliers, c'est-à-dire lorsqu'il existe une relation suffisamment étroite entre les parties. Qui plus est, elle a statué que même lorsqu'une telle situation existe, il faut examiner attentivement la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

législation pertinente pour voir s'il ne faut pas restreindre ou rejeter l'obligation de droit privé à laquelle une telle relation donnerait normalement lieu.

Il convient maintenant de se demander si les principes que nous venons de voir trouvent application lorsque c'est du gouvernement fédéral qu'on cherche à obtenir réparation.

LA COURONNE ET LA RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE

Les dispositions législatives traitant de la responsabilité de la Couronne avant l'adoption de la Loi de 1953 ont été citées dans l'introduction de la présente étude. Il convient de porter attention aux arrêts rendus avant l'entrée en vigueur de cette loi afin de démontrer que les principes exposés dans les affaires impliquant des municipalités et analysés ci-dessus ne sont pas étrangers au domaine de la responsabilité de la Couronne fédérale. Nous étudierons ensuite la Loi de 1953.

A. La jurisprudence antérieure à la Loi de 1953

La jurisprudence antérieure à 1953 est remarquable par la constance des principes qu'elle énonce(18). Deux décisions sont cependant particulièrement éclairantes.

Dans l'affaire Harris c. The King(19), l'époux de la demanderesse avait été écrasé par un train à un passage à niveau situé dans une ville. La demanderesse poursuivait la Couronne en prétendant, entre autres, que ses préposés avaient été négligents en ne plaçant pas un surveillant ou une barrière au passage en cause. La Cour a rejeté cette prétention:

> Tous les passages à niveau sont dangereux jusqu'à un certain point, mais compte tenu des conditions dans notre pays, il est impossible d'affecter un surveillant ou de mettre une barrière à chaque passage à niveau du chemin de fer Intercolonial. Par conséquent, la tâche

(13) Pour la liste des décisions consultées pour préparer cette étude, voir la bibliographie.

(19) (1904) 9 R.C.E. 206.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> de déterminer s'il y a lieu d'utiliser un moyen spécial et, dans l'affirmative, lequel, pour protéger un passage à niveau particulier incombe au ministre ou au fonctionnaire compétent des Chemins de fer. S'il est décidé qu'un moyen spécial doit être utilisé pour protéger le public à un passage à niveau particulier, que le fonctionnaire ou l'employé chargé d'exécuter la décision omet de le faire par négligence et qu'un accident s'ensuit, j'estime qu'en l'occurrence, la Couronne devrait en être tenue responsable. En revanche, si le ministre ou le fonctionnaire compétent de la Couronne juge à propos, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas employer de surveillant ou de ne pas faire installer de barrière à un passage à niveau particulier, le tribunal ne peut, à mon avis, statuer que le ministre ou le fonctionnaire s'est rendu coupable de négligence parce que les faits démontrent que le passage à niveau en question était très dangereux et que cela aurait été un acte de prudence ordinaire que de prévoir, à l'intention de ceux qui le franchissent, une protection de ce genre(20).

Ce long extrait de l'affaire Harris c. The King permet de constater que dès le début du siècle, les tribunaux, implicitement mais clairement, utilisaient la distinction entre une décision politique et l'exécution de cette décision en matière de responsabilité délictuelle de la Couronne.

Par ailleurs, une décision majoritaire rendue en 1946 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire The King c. Anthony(21) illustre bien un autre principe vu auparavant, soit celui selon lequel l'examen de la législation pertinente peut conduire à restreindre ou à rejeter la possibilité d'imposer une obligation de droit privé dans l'exécution d'une activité donnée. Un soldat s'était amusé à tirer sur une grange, provoquant ainsi un incendie au cours duquel la grange et les animaux qui s'y trouvaient brûlèrent. Il s'agissait de décider si le supérieur du soldat en question avait une obligation de droit privé envers le propriétaire de la grange et avait été négligent en n'empêchant pas le soldat de tirer. La majorité de la Cour suprême du Canada a répondu par la négative. Le juge Rand a disposé ainsi de la question:

---

(20) Ibid., p. 209.

(21) (1946) R.C.S. 569.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Dans l'organisation nationale, on a besoin de l'armée et de la police pour maintenir l'ordre civil. À cette fin, entre autres, on confie à leurs membres des instruments dangereux, et on établit des lois, des règlements et des autorités afin de réglementer leur conduite. Mais les devoirs qui s'ensuivent visent essentiellement à protéger l'intérêt public(22).

Il poursuit en écrivant:

> Le droit militaire est un ensemble de règles qui permettent de restreindre, notamment, la possibilité que soient commis des actes illégaux et préjudiciables parce qu'on a confié des armes dangereuses à des soldats ou pour toute autre raison; mais je ne puis accepter que des représentants de l'autorité doivent tenir compte d'intérêts privés avant de pouvoir renoncer sans risque à exercer leur autorité, quelle que soit la situation [...]. Dans le cas présent, l'excuse du sergent était qu'il devait poursuivre l'action militaire en cours. C'était en temps de guerre. Les tribunaux doivent-ils trancher ce genre de conflit entre des intérêts publics et privés? [...] En droit militaire, les officiers sont tenus responsables de ne pas exercer leur autorité lorsque les circonstances l'exigent, mais les sanctions que prévoit le droit militaire pour de telles fautes doivent, à mon avis, être considérées comme les seules prévues, et les devoirs qu'il prescrit ne doivent pas être abordés sous l'angle de la protection des intérêts privés(23).

En résumé, en agissant comme il l'avait fait dans les circonstances, le sergent avait peut-être contrevenu à un devoir public qu'il avait envers la Couronne en vertu du droit militaire, mais ce même droit militaire excluait l'idée d'une obligation de droit privé envers le propriétaire de la grange.

B. La Loi de 1953

C'est en 1953, comme on l'a déjà mentionné, que la Loi sur la responsabilité de la Couronne a été adoptée. Cette loi inclut un article traitant spécifiquement de la responsabilité de la Couronne en

---

(22) Ibid., p. 573.

(23) Ibid., p. 574.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

matière de dommages causés par un véhicule automobile qui lui appartient(24), et de sa responsabilité comme propriétaire, occupant, possesseur ou gardien d'un bien(25). Mais la disposition la plus intéressante pour les fins de notre étude est l'alinéa 3(1)a), texte de portée générale concernant la responsabilité délictuelle de la Couronne:

> 3.(1) La Couronne est responsable des dommages dont elle serait responsable, si elle était un particulier majeur et capable,
>
> a) à l'égard d'un délit civil commis par un préposé de la Couronne [...].

Cet article doit être rapproché du paragraphe 4(2) de la même loi:

> 4(2) On ne peut exercer de recours contre la Couronne, en vertu de l'alinéa 3(1)a), à l'égard d'un acte ou d'une omission d'un préposé de la Couronne, sauf si, indépendamment de la présente loi, l'acte ou l'omission eût donné ouverture à une poursuite en responsabilité délictuelle contre ce préposé ou sa succession.

Dès 1957(26), la Cour suprême du Canada interprétait ces deux dispositions comme étant l'expression législative des principes ayant guidé sa décision dans l'affaire The King c. Anthony, rendue en 1946. Entre la Loi de 1953 et les dispositions législatives qui l'ont précédée, il n'y a donc pas de rupture. Cela signifie que pour mettre en cause la responsabilité délictuelle de la Couronne, il faut démontrer qu'un de ses préposés avait une obligation de droit privé envers la personne qui a subi des dommages, et que la législation pertinente ne restreint ni n'exclut cette obligation.

Certains arguments ont été avancés pour démontrer que la Loi de 1953 elle-même contenait des restrictions quant à la possibilité, à l'égard de certaines activités du gouvernement fédéral, d'imposer à la Couronne une obligation de droit privé donnant droit, en cas de dommages,

---

(24) Paragraphe 3(2).

(25) Alinéa 3(1)b).

(26) The Cleveland - Cliffs Steamship Company et. al. c. The Queen, (1957) R.C.S. 91).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'exercer un recours en responsabilité délictuelle. Ces arguments ont été présentés par la Couronne dans une affaire entendue récemment par la Cour fédérale d'appel, Baird c. La Reine(27). La Cour a rejeté ces arguments. Toutefois, il faut savoir que l'affaire Baird c. La Reine a été décidée dans le cadre d'un requête par la Couronne pour faire déclarer le recours irrecevable parce que le demandeur n'aurait démontré aucune cause d'action. Les principes avancés par la Cour pour rendre sa décision sur une telle requête ne constituent pas une décision définitive sur le droit applicable.

Bien que plusieurs points de droit aient été discutés dans le cadre de cette affaire, deux d'entre eux retiendront ici notre attention. Premièrement, on a prétendu que la responsabilité délictuelle de la Couronne ne peut être engagée lorsqu'un devoir ou un pouvoir public est imposé ou conféré directement au préposé par la loi. Deuxièmement, on a prétendu qu'un ministre de la Couronne n'est pas un préposé de la Couronne. La Cour, rappelons-le, a rejeté ces deux prétentions. Les motifs du jugement sont parfois peu détaillés, mais une étude attentive des raisonnements mis de l'avant et de la jurisprudence citée confirme la justesse du résultat auquel la Cour fédérale d'appel est arrivée.

Pour appuyer le premier point, on a d'abord fait valoir que l'alinéa 3(1)a) de la Loi de 1953, en utilisant l'expression "si [la Couronne] était un particulier majeur et capable", restreignait les cas où l'on pouvait engager la responsabilité de la Couronne aux activités semblables à celles des particuliers. Cet argument ne tient pas pour deux raisons. D'une part, la Loi de 1953 utilise la même expression lorsqu'elle traite, par exemple, des dommages causés par les véhicules automobiles dont la Couronne est propriétaire. Il s'agit, en soi, d'une situation où la responsabilité délictuelle d'un particulier peut être engagée. S'il fallait donner à l'expression "si [la Couronne] était un particulier majeur et capable" le sens proposé, il ne serait pas nécessaire de l'utiliser lorsque la Loi de 1953 traite de situations comme les accidents de la circulation. D'autre part, tant les décisions jurisprudentielles relatives à la responsabilité délictuelle de la Couronne datant d'avant 1953 que les

---

(27) (1984) 2 C.F. 160.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décisions récentes de la Cour suprême du Canada sur la responsabilité délictuelle des municipalités rejettent la possibilité d'appliquer une obligation de droit privé pour les activités qui n'ont pas leur contrepartie chez les particuliers. Les tribunaux exigent toujours, est-il nécessaire de le rappeler, une relation étroite avec l'autorité investie d'un devoir ou pouvoir public pour lui imposer une obligation de droit privé. Par exemple, dans l'affaire Welbridge Holdings Ltd. c. Corporation of Greater Winnipeg(28), le juge Laskin a écrit que l'exercice d'un pouvoir législatif ne crée "aucun lien privé". L'application des principes contenus dans cet arrêt et dans les affaires Barratt c. North Vancouver(29) et Ville de Kamloops c. Neilson(30) n'implique nullement que l'on reconnaisse la responsabilité délictuelle de la Couronne dans des situations qui n'ont pas leur contrepartie dans le secteur privé.

On a de plus fait valoir que la responsabilité de la Couronne ne pouvait être engagée dans les cas où le devoir ou pouvoir public était imposé ou conféré directement par la loi à un préposé, en s'appuyant sur une partie du paragraphe 3(6) de la Loi de 1953: "Rien dans le présent article ne rend la Couronne responsable à l'égard d'un acte ou d'une omission résultant de l'exercice d'un pouvoir ou d'une autorité qui [...] aurait pu être exercé en vertu [...] d'une loi(31)". Cette disposition, qui vise certes à limiter la responsabilité de la Couronne, doit être interprétée à la lumière des principes applicables au moment de l'entrée en vigueur de la Loi de 1953. Or, dans l'affaire The King c. Anthony(32), la Cour suprême du Canada a fait la distinction entre une situation de responsabilité directe et la responsabilité du fait d'autrui: si l'obligation en cause incombe à la Couronne elle-même, que celle-ci

---

(28) Voir note 9.

(29) Voir note 12.

(30) Voir note 15.

(31) La version anglaise de ce paragraphe est plus précise, en ce qu'elle réfère à un pouvoir ou une autorité confié à la Couronne: "Nothing in this section makes the Crown liable in respect of anything done or omitted in the exercise of [...] any power or authority conferred on the Crown by any statute".

(32) Voir note 21.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

donne une directive à son préposé pour l'accomplissement de cette obligation et que, ce faisant, elle soit négligente, la responsabilité de la Couronne est directe; si, par contre, c'est le préposé qui est négligent dans l'exécution de la directive, la responsabilité de la Couronne est subsidiaire, c'est-à-dire pour le fait d'autrui (autrui étant le préposé négligent). Comme les dispositions législatives alors en vigueur exigeaient que l'on démontre que le préposé lui-même avait été négligent, le seul cas potentiel d'exclusion de la responsabilité délictuelle était celui où la Couronne elle-même se serait montrée négligente. On se souviendra qu'il a été jugé que la Loi de 1953 avait adopté les principes de l'arrêt The King c. Anthony. Il est donc pour le moins surprenant de voir que l'on a voulu récemment faire dire à la Loi de 1953 qu'elle ne s'applique pas aux situations où un devoir ou pouvoir public est imposé ou conféré directement à un préposé de la Couronne par la loi.

En plus de ces arguments de texte, on a finalement invoqué la jurisprudence australienne, selon laquelle, a-t-on prétendu, "un employeur, notamment la Couronne, n'est pas responsable des actes ou des omissions délictuelles de son préposé dans l'exercice d'une fonction ou d'un pouvoir discrétionnaire autonome qui est imposé ou conféré directement à ce dernier par la loi et non par les directives de son employeur(33)". Une lecture attentive de la jurisprudence citée permet de constater que ce n'est pas du tout ce qu'il faut comprendre de ces arrêts. Ainsi en est-il, par exemple, de l'affaire Baume c. TheCommonwealth(34). La Haute Cour d'Australie y analyse les devoirs et les pouvoirs publics que la Customs Act de 1901 impose ou confère directement à l'officier des douanes, un préposé de la Couronne australienne, dont on allègue la négligence. Certes, la Haute Cour exclut la responsabilité de la Couronne pour certains actes posés par son préposé. Mais il faut retenir que la Cour applique le

---

(33) Résumé de l'argument fait par le juge Le Dain: Baird c. La Reine, (1984) 2 C.F. 160, à la page 184; à l'appui de cet argument, on a cité les décisions suivantes: Darling Island Stevedoring and Lighterage Company Limited c. Long, (1957) 97 C.L.R. 36 (H.C.); Enever c. The King, (1906) 3 C.L.R. 969 (H.C.); Baume c. The Commonwealth, (1906) 4 C.L.R. 97 (H.C.); Field c. Nott, (1939) 62 C.L.R. 660 (H.C.).

(34) (1906) 4 C.L.R. 97 (H.C.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

principe selon lequel il faut voir si la législation pertinente ne restreint ou n'exclut pas la possibilité d'imposer une obligation de droit privé dans l'exercice de devoirs ou de pouvoirs publics. Ainsi, par exemple, elle conclut, dans cette affaire, que certains pouvoirs sont de nature quasi judiciaire(35). Il n'est donc pas étonnant, dans ces circonstances, qu'elle ne retienne pas la responsabilité délictuelle de la Couronne: ce n'est pas une situation où il existe une "relation étroite". Là encore, cela correspond à ce qui a été décidé dans l'affaire Welbridge Holdings Ltd. c. Corporation of Greater Winnipeg(36). Cela n'empêche pas la Haute Cour d'Australie de retenir la responsabilité de la Couronne australienne à l'égard de certains autres devoirs publics(37) et pouvoirs publics(38) imposés ou conférés directement au préposé par la Customs Act. L'argument basé sur la jurisprudence australienne ne tient donc pas.

Il reste donc à examiner un autre point important discuté dans l'affaire Baird c. La Reine, c'est-à-dire celui de savoir si un ministre de la Couronne est, pour les fins de la Loi de 1953, un préposé de la Couronne.

La jurisprudence a souvent eu à répondre à cette question, en particulier dans le cadre de recours en responsabilité délictuelle contre la Couronne intentés avant l'adoption de la Loi de 1953. Les dispositions législatives en vigueur à cette époque, il convient de le rappeler, exigeaient que les dommages aient été commis par un préposé de la Couronne. Les tribunaux ont cherché la réponse dans l'examen de la législation pertinente afin de déterminer si les devoirs ou pouvoirs publics du ministre concerné étaient de nature à donner lieu à un recours en responsabilité délictuelle. Autrement dit, les tribunaux ont posé le principe suivant: le Parlement a donné juridiction aux cours pour juger des recours en responsabilité délictuelle pour les dommages causés par les préposés de la Couronne; mais il y a des situations où la législation pertinente exclut toute possibilité de recours; dans ces situations, on ne

---

(35) Ibid., p. 111.

(36) Voir note 9.

(37) Baume c. The Commonwealth, (1906) 4 C.L.R. 97, p. 110.

(38) Ibid., p. 124.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

peut pas dire qu'il y a eu de dommages causés par un préposé de la Couronne, au sens des dispositions législatives conférant juridiction aux tribunaux.

L'affaire The Hamburg American Packet Company c. The King(39) illustre très bien ce point. On alléguait, dans cette affaire, que le ministre des Travaux publics avait été négligent en ne faisant pas entretenir un canal ouvert à la navigation. Après examen de la législation pertinente, la cour a jugé que dans les circonstances, le ministre n'était pas un préposé de la Couronne:

> [...] il ne s'ensuit pas que lorsque le ministre a dépensé des fonds pour un projet de ce genre [le dragage d'un canal], la Couronne soit en tout temps tenue de garder ledit canal ouvert à la navigation en toute sécurité, et qu'en cas de manquement à cet égard, elle doive être tenue responsable des réparations. Il est allégué que l'article mentionné de l'Acte des travaux publics et l'article 9 de la même loi, qui prévoit que "le ministre aura la direction et le contrôle de la construction, de l'entretien et de la réparation de tous les havres, chemins ou portions de chemins, ponts, glacis, estacades et autres travaux ou édifices publics construits ou entretenus aux frais de l'État", imposent ce devoir et cette responsabilité au ministre, et que la Couronne est responsable si elle omet d'entretenir ou de réparer un ouvrage public. Je ne partage pas cette opinion. À mon avis, lorsque le Parlement a promulgué l'Acte des travaux publics, il n'avait pas l'intention d'imposer une telle obligation ou responsabilité au ministre et, par son intermédiaire, à la Couronne. De toute évidence, l'intention de la loi est de prévoir que, lorsqu'un ouvrage du genre doit être exécuté, il devrait l'être à la discrétion du ministre des Travaux publics, à condition qu'il s'agisse des travaux et édifices énumérés; mais je ne crois pas que l'intention de cette loi était de s'éloigner de façon si marquée et si frappante de règles et de principes généralement admis. L'Acte des travaux publics a été adopté bien avant l'Acte de la Cour de l'Échiquier, et on ne saurait douter que le législateur n'ait jamais eu l'intention, dans aucune des dispositions en cause, d'assujettir à la juridiction des tribunaux ni le ministre, dans son action politique ou dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, ni la Couronne, quant à la dépense de fonds publics(40).

---

(39) (1901) 7 R.C.E 150.

(40) Ibid., p. 173.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il est clair que ce n'est pas parce que le ministre n'est pas en soi un préposé de la Couronne que le juge rejette le recours; il est également clair que la réponse du juge aurait pu être différente si la législation pertinente avait exigé que le ministre maintienne le canal en question en bon état de navigabilité. En fait, il est évident que l'existence d'une "relation étroite" est de nature à modifier la réponse à donner à la question.

Le même type de raisonnement que celui de l'affaire The Hamburg American Packet Company c. The King se retrouve dans les décisions McHugh c. The Queen(41), Mavor c. The King(42) et plusieurs autres. La seule décision où la méthode utilisée par le juge consiste à se demander si, en soi, un ministre peut être considéré comme un préposé de la Couronne est l'affaire McArthur c. The King(43). Cette affaire, toutefois, concernait un militaire, et ce n'est qu'au passage que le juge traite du statut des ministres de la Couronne; l'opinion qu'il a émise à cette occasion n'est donc pas un précédent qui fait autorité. Dans cette affaire, le juge Thorson écrit que le ministre n'est pas un préposé de la Couronne, mais plutôt un conseiller de celle-ci(44). Toutefois, il appuie son affirmation sur les décisions McHugh c. The Queen et Mavor c. The King; or, il est clair que ce n'est pas la raison sur laquelle sont basées ces décisions. De plus, et il est important de le souligner, lorsque, quelques années plus tard, la Cour de l'échiquier a de nouveau eu à décider d'une affaire concernant un ministre, elle n'a pas retenu le point de vue selon lequel, en soi, un ministre n'est pas un préposé de la Couronne; elle a plutôt eu recours à la méthode qui consiste à examiner la législation pertinente pour voir si elle donne juridiction à la Cour sur les actes du ministre concerné(45).

Il n'y a donc pas d'obstacle tenant au statut même d'un ministre qui empêcherait de le considérer comme un préposé de la Couronne

---

(41) Voir note 8.

(42) (1919) 19 R.C.E. 304.

(43) (1943) R.C.E. 77.

(44) Ibid., p. 97.

(45) Belleau c. Minister of National Health and Welfare, [illegible]

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

au sens de la Loi de 1953. Ici encore, il faut déterminer si l'acte dont on se plaint en est un pour lequel la Couronne encourt une responsabilité en vertu de cette loi. Pour ce faire, il faut voir s'il existe une relation étroite entre, par exemple, le ministre de la Couronne et la personne qui a subi des dommages, et s'il y a, dans la législation pertinente, quelque chose qui restreint ou exclut l'application d'une obligation de droit privé.

C. Conclusion

Il n'y a pas d'obstacle insurmontable, que ce soit dans la Loi de 1953 elle-même ou dans la jurisprudence sur la responsabilité de la Couronne antérieure à 1953, à ce que les devoirs ou les pouvoirs publics imposés ou conférés au gouvernement fédéral donnent lieu à un recours en responsabilité délictuelle, comme c'est le cas pour les autres autorités publiques. Cela est vrai même dans le cas des ministres. La seule exclusion potentielle est le cas où la Couronne elle-même aurait été négligente.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En matière de négligence dans l'exercice de devoirs ou de pouvoirs publics, la Loi sur la responsabilité de la Couronne est-elle à l'heure de 1986? Au terme de cette étude, il est clair que l'on peut répondre oui. Toutefois, il ne fait pas de doute que cela n'exclut pas, loin de là, l'utilité d'une nouvelle intervention du législateur. En effet, il est significatif qu'en 1984, soit plus de trente ans après l'adoption de la Loi de 1953, on trouve encore chez des auteurs des appels pressants aux tribunaux pour qu'ils donnent suite à l'intention claire du Parlement(46). Même si ces appels étaient entendus, il est possible que les tribunaux mettent plusieurs années à répondre. Le Parlement peut sûrement, par son intervention, accélérer le processus. Il pourrait, par la même occasion, examiner les critiques de ceux qui soutiennent que l'heure de 1986 n'est pas la bonne(47).

---

(46) Voir note 4.

(47) Voir note 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Harlow, Carol, Compensation and Government Torts, Londres, Sweet and Maxwell, 1982, 173 p.

Immarigeon, Henriette, La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne au Canada, Montréal, Wilson et Lafleur, (1965 ?), 395 p.

Ouellette, Yves, et Gilles Pépin, Principes de contentieux administratif, 2e éd., Cowansville, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1982, 666 p.

ARTICLES

Archambault, Jean-Denis, "Les sources juridiques de la responsabilité extra-contractuelle municipale", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 101-130.

Bilson, R.E., "Should City Hall Be Worried? City of Kamloops v. Neilson", Saskatchewan Law Review, vol. 49, 1984-85, p. 345-358.

Bridge, Michael G., "Governmental Liability, The Tort of Negligence and the House of Lords Decision in Anns v. Merton London Borough Council", Revue de droit de McGill, vol. 24, été 1978, p. 277-302.

Cohen, David, "The Public and Private Law Dimensions of the UFFI Problem: Part II", Canadian Business Law Journal, vol. 8, 1983-84, p. 410-437.

Cohen, David, et J.C. Smith, "Entitlement and the Body Politic: Rethinking Negligence in Public Law", Revue du Barreau canadien, vol. 64, mars 1986, p. 1-57.

Craig, P.P., "Compensation in Public Law", The Law Quarterly Review, vol. 96, 1980, p. 413-455.

Feldthusen, Bruce, "City of Kamloops v. Neilson: A Comment on the Supreme Court's Modest Clarification of Colonial Tort Law", Revue de droit de McGill, vol. 30, 1985, p. 539-558.

Goudreau, Mistrale, "L'affaire Jacques Lapierre c. Le Procureur Général du Québec et al. devant la Cour d'appel - Commentaire d'arrêt", Revue générale de droit, vol. 15, 1984, p. 443-475.

Harlow, Carol, "'Public' and 'Private' Law: Definition without Distinction", The Modern Law Review, vol. 43, mai 1980, p. 241-265.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Klar, Lewis N., "Developments in Tort Law: The 1982-83 Term", Supreme Court Law Review, vol. 6, 1984, p. 309-324.

Lehoux, Grégoire, "Les difficultés d'interprétation et d'application de la Loi sur la responsabilité de la Couronne ou les difficultés éprouvées par Sa Majesté à accéder au statut de personne majeure et capable", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 29-48.

L'Heureux, Jacques, "Sources du droit et règles applicables en matière de responsabilité extra-contractuelle municipale au Québec", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 131-152.

Macdonald, Roderick A., "Jurisdiction, Illegality and Fault: An Unholy Trinity", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 69-100.

McCallum, Sandra K., "Personal Liability of Public Servants: An Anachronism", Administration publique du Canada, vol. 27, hiver 1984, p. 611-616.

Moore, W. Harrison, "Liability for Acts of Public Servants", The Law Quarterly Review, 1907, p. 12-27.

Mullan, David J., "Negligence in the Exercise of a Statutory Power", Supreme Court Law Review, vol. 3, 1982, p. 59-63.

Mullan, David J., "Negligence in the Exercise of Statutory Powers", Supreme Court Law Review, vol. 7, 1985, p. 39-46.

Ouellette, Yves, "La responsabilité extra-contractuelle de la Couronne fédérale et l'exercice des fonctions discrétionnaires", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 49-67.

Pelletier, Gaston, "Les conséquences juridiques des informations erronées fournies par les préposés de l'administration publique", Les Cahiers de droit, vol. 23, 1982, p. 325-405.

Perell, Paul M., "Negligence Actions Against Government", Administrative Law Journal, vol. 1, 1985, p. 70-73; vol. 2, 1986, p. 2-5.

Pigeon, hon. Louis-Philippe, "Le texte législatif source de responsabilité extra-contractuelle de l'État", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 17-27.

Shibley, Richard E., "Liability of Public Authorities in Negligence", Torts in the 80s, Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, 1983, p. 255-272.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shibley, Richard E., "The Personal Liability of Members of Municipal, Provincial and Federal Governments", Administrative Law Journal, vol. 1, 1985, p. 56-60 et p. 62-70.

Tassé, Roger, "Les relations entre l'État et le citoyen, évolution historique, situation actuelle et avenir", Revue générale de droit, vol. 16, 1985, p. 5-12.

Todd, Stephen, "The Negligence Liability of Public Authorities: Divergence in the Common Law", The Law Quarterly Review, vol. 102, 1986, p. 370-402.

JURISPRUDENCE

B.D.C. Ltd. c. Hofstrand Farms Ltd., (1986) 1 R.C.S. 228.

Baird c. La Reine, (1984) 2 C.F. 160.

Barratt c. North Vancouver, (1980) 2 R.C.S. 418.

Baume c. The Commonwealth, (1906) 4 C.L.R. 97.

Belleau c. Minister of National Health and Welfare, (1948) R.C.E. 288.

The Cleveland Cliffs Steamship Company c. The Queen, (1957) R.C.S. 810.

Domestic Converters c. Artic Steamship Line, (1984) 1 C.F. 211.

Enever c. The King, (1906) 3 C.L.R. 969.

Gariépy c. The King, (1939) R.C.E 321.

Grossman c. The King, (1952) 1 R.C.S. 571.

The Hamburg American Packet Company c. The King, (1901) 7 R.C.E 160.

Harris c. The King, (1904) 9 R.C.E. 206.

Irish Shipping Ltd. c. La Reine, (1984) 2 C.F. 777.

The King c. Anthony, (1946) R.C.S. 569.

The King c. Canada Steamship Lines Ltd., (1927) R.C.S. 68.

The King c. Hochelaga Shipping and Towing Company Ltd., (1940) R.C.S. 153.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lapierre c. Le procureur général de la province de Québec, (1985) 1 R.C.S. 241.

Mavor c. The King, (1919) 19 R.C.E 304.

McArthur c. The King, (1943) R.C.E 77.

McHugh c. The Queen, (1900) 6 R.C.E 374.

La Reine c. Saskatchewan Wheat Pool, (1983) 1 R.C.S. 205.

Stanbury c. Exeter Corporation, (1905) 2 K.B. 838.

Tobin c. The Queen, (1864) 10 Law Times Reports (n.s.) 762.

Ville de Kamloops c. Neilson, (1984) 2 R.C.S. 2.

Webster Industries Ltd. c. The Queen et al., (1983) 141 D.L.R. (3d) 564.

Welbridge Holdings Ltd. c. Corporation of Greater Winnipeg, (1971) R.C.S. 957.